

## Remiss från Regeringskansliet, miljödepartementet av Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslås besluta att föreslå kommunstyrelsen

att godkänna förslag till yttrande och översända detta till Regeringskansliet

### Sammanfattning

Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen utrett hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål. Målsättningen med uppdraget är att den resurs som massor utgör och som idag finns tillgänglig som en följd av samhällsbyggande ska kunna utnyttjas på ett hållbart och ändamålsenligt sätt. Uppdraget gavs den 28 januari 2021 och har nu slutredovisats med förslag på olika åtgärder och skickats ut på remiss till bland annat Lunds kommun.

Kommunstyrelsen föreslås godkänna förslag till yttrande.

### Underlag för beslutet

- Kommunkontorets tjänsteskrivelse 2022-09-05 Remiss Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål
- 220531, Skrivelse, uppdrag om hantering av schaktmassor (M2021\_00191)
- Remiss M2022\_01181 Hantering av schaktmassor

2022-09-05

Diarienummer

KS 2022/0520

## Ärendet

### **Bakgrund**

Naturvårdsverket fick den 28 januari 2021 i uppdrag av Regeringskansliet att utreda hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål. Målsättningen med uppdraget är att den resurs som massor utgör och som idag finns tillgänglig som en följd av samhällsbyggande ska kunna utnyttjas på ett hållbart och ändamålsenligt sätt.

Naturvårdsverket har redovisat uppdraget i en skrivelse. I denna slås det fast att det i dagsläget uppstår mer massor än vad samhället, i ett kortsiktigt och lokalt perspektiv, kan nyttiggöra. Skrivelsen redogör även för ett antal huvudområden med bakomliggande orsaker till att dagens masshantering ofta innebär ineffektiv resursanvändning:

- att svårigheter i bedömningen av om massor är avfall eller produkt skapar otydlighet och oförutsebarhet för verksamhetsutövare och svåra avvägningar för tillstånds- och tillsynsmyndigheter
- att brister i matchning mellan uppkomst av massor och efterfrågan medför svårigheter att finna lämplig avsättning
- att brister i planering och samordning leder till utmaningar bland annat när det gäller att tillgodose behovet av lagringsplatser för att kunna lagra massor över en längre tid
- att särskilda utmaningar för tillsynen och bristande vägledningsstöd innebär att tillsynsmyndigheterna ställs inför svåra beslut samtidigt som förväntningarna är höga.

Vidare redogör skrivelsen även för ett flertal förslag på åtgärder i syfte att åstadkomma en förbättrad och kostnadseffektiv hantering samtidigt som miljöbalkens syfte och mål uppnås. Åtgärdsförslagen omfattar såväl förändringar i lagstiftning, förtydligad vägledning, kunskapshöjande åtgärder och ett flertal förslag på kompletterande uppdrag till andra myndigheter.

### **Föredragning**

Lunds kommun har höga ambitioner på klimatområdet och kring bygg och anläggning. I kommunens program för ekologisk hållbarhet (LundaEko) finns bland annat mål om att kommunen ska bli en föregångare inom cirkulärt och klimatneutralt byggande, med sikte på att nå nettonollutsläpp till 2030 inom området. I ett remissförslag till en nyligen framtagna plan för klimatneutralt byggande och anläggning i Lunds kommun finns också förslag på hur kommunens förvaltningar och bolag kan bidra till att minska klimatpåverkan inom byggnation och anläggning, bland annat genom mer

2022-09-05

Diarienummer

KS 2022/0520

systematiska lösningar för återbruk och ett tydligt sikte mot cirkulär masshantering som leder till att behovet av jungfruliga råvaror och transporter minskar.

Lunds kommun välkomnar därför initiativ och förslag på åtgärder som stärker kommunens förutsättningar att nå uppsatta mål. Masshantering är en viktig, och i många avseenden, central fråga i sammanhanget. Lunds kommun är i en expansiv fas med stora pågående och väntande bygg- och infrastrukturprojekt som skapar behov av goda och effektiva strategier och förutsättningar att hantera uppkomster av massor. Kommunen ser därför positivt på såväl det bakomliggande regeringsuppdraget och dess övergripande målsättning som på riktningen i de initiativ som föreslås av Naturvårdsverket för att underlätta och effektivisera framtida masshantering.

Lunds kommun instämmer i Naturvårdsverkets beskrivning av en hållbar masshantering och behovet av en avvägning mellan resurseffektivitet, hälsorisker, miljö- och klimatpåverkan och ekonomi.

Naturvårdsverket lyfter i skrivelsen en rad centrala frågor och utmaningar som idag förhindrar hantering av massor på ett hållbart och ändamålsenligt sätt. Lunds kommun instämmer i flertalet avseenden i dessa men ser också andra utmaningar och ett behov av ett bredare angreppssätt samt mer skarpa insatser för att åstadkomma tillräcklig förändring och uppnå önskade effekter.

#### Behov av ett regionalt planeringsperspektiv

Inledningsvis vill Lunds kommun betona ett behov av ett regionalt planeringsperspektiv kring hantering av massor. En effektiv och hållbar masshantering kan inte åstadkommas av den enskilda kommunen utan kräver samordning och samsyn över de kommunala gränserna. Lunds kommun ser gärna att regeringen ger länsstyrelsen ett tydligt samordningsuppdrag som bland annat inkluderar att ta fram en regional masshanteringsplan. Ett regionalt fokus bör möjligen begränsas till en mindre geografi för att sträva mot en effektiv masshantering med balans inom avstånd som är hanterbara ur ett transportperspektiv.

Kopplat till behovet av ett regionalt perspektiv är det också viktigt att det i ett fortsatt arbete lyfts fram och tydliggörs att det finns en variation i de massor som uppkommer och att olika typer av massor har olika förutsättningar. I Lund och Skåne uppkommer sällan högkvalitativa bergmassor eller bergkross som är möjliga att matcha mot de behov av material som finns. Överskottet av massor består ofta i stället av lermorän vars tekniska egenskaper inte lämpar sig

2022-09-05

Diarienummer

KS 2022/0520

särskilt väl som exempelvis bär- eller förstärkningslager, slitlager eller fyllning för bostäder, kontor, verksamhetsområden, vägar och järnvägar. Hur dessa massor ska hanteras på ett effektivt sätt behöver uppmärksammas i ett fortsatt arbete och skulle exempelvis kunna hanteras inom ramen för en regional masshanteringsplan med ökade möjligheter till regional samordning och samsyn kring behov och möjligheter.

#### Kommunernas roll

Lunds kommun efterfrågar också ett bredare perspektiv på, och ett mer utvecklat resonemang kring, kommunernas roll i frågan om masshantering. Kommunerna har tillgång till ett flertal olika planinstrument och är en viktig byggaktör med såväl byggnads- som infrastrukturprojekt på sina agendor. Vad kommunerna kan och bör göra för att bidra till en mer effektiv masshantering kan därför med fördel adresseras tydligare. Hur kan exempelvis olika planinstrument användas för att minska behov av masshantering? Hur ska/bör kommunen förhålla sig till marknaden i att hantera denna fråga? Det finns flera exempel på kommuner som har arbetat aktivt med frågan som med fördel kan lyftas som exempel i fortsatt arbete.

Lunds kommun instämmer i att det finns ett behov av att kommunerna i högre utsträckning tar höjd och planerar för uppkomsten av massor i stadsbyggnadsprocessen, exempelvis genom masshanteringsplaner. Masshanteringsfrågan behöver vara en bärande del i såväl den kommunala som den regionala översiktliga planeringen. För detta krävs djupa insikter kring de cirkulära resursflöden som uppstår och vilka hållbara processer som påverkas ur ett samhällsplaneringsperspektiv. Lunds kommun ställer sig frågande till om det är rätt väg att gå att, i enlighet med Naturvårdsverkets förslag, sortera dessa planer under avfallsplanen. Det kan i stället övervägas om frågan snarare ska sorteras och regleras under Plan- och bygglagen.

Värt att notera är att Naturvårdsverket i sin utredning till stor del fokuserar på åtgärder som skall vidtas när schaktmassorna väl har uppkommit och "är på väg" från ett entreprenadområde eller en byggarbetsplats. Lunds kommun anser att regeringen bör överväga möjligheten att i Plan- och bygglagen tydliggöra att hanteringen av överskottsmassor utgör en naturlig del av bygglovsprocessen. Det bör i samband med bygg- och marklov införas krav på redovisning av provtagningar och hur man avser att hantera massorna vidare. Liknande regelverk finns idag i Plan- och bygglagen vad gäller krav på rivningsanmälan. Vid rivning ställs tydliga krav på att upprätta en rivningsplan som redovisar hur rivningsmaterialet är tänkt att

2022-09-05

Diarienummer

KS 2022/0520

hanteras och åtskiljas, och hur hälso- och miljöfarligt avfall skall behandlas.

#### Behov av ett helhetsgrepp

Lunds kommun har redan konstaterat att Naturvårdsverkets utredning till stor del tar utgångspunkt i redan uppkomna massor. En viktig aspekt i fortsatt arbete bör vara att ta ett helhetsgrepp kring frågan med ett tydligare fokus på att också förebygga massor, vilket är av stor vikt ur ett klimat- och resursanvändningsperspektiv. Det kan exempelvis handla om att i byggprojekt tidigt tydliggöra behov av masshantering och söka lösningar som minskar behov av att hantera stora mängder massor. Den kommunala planeringen kan i större utsträckning uppmärksamma höjdsättning i detaljplane- och bygglovsprocessen för att möjliggöra minskade behov av masshantering och, så långt det är möjligt, massbalans inom detaljplane-/utbyggnadsområden. Den kommunala planeringen spelar också en viktig roll i att identifiera ytor lämpliga för kortare och längre mellanhantering av massor.

Lunds kommun instämmer i att det finns behov av både ökad spårbarhet och bättre digitala verktyg för att underlätta hantering och matchning av massor. Ur ekonomiskt hänseende utgör hanteringen av schaktmassor en betydande del av byggkostnaderna. Det finns därför starka ekonomiska incitament för kommunen att uppmärksamma frågan. De ekonomiska aspekterna för olika aktörer kring en mer effektiv masshantering behöver tydliggöras och incitamenten för att öka återanvändningen av massor behöver öka. Även i detta avseende finns flera kommuner som kan vara intressanta att lyfta upp som exempel i hur en mer strategisk masshantering har påverkat ekonomiska förutsättningar.

Lunds kommun välkomnar ett statligt initiativ kring en digital lösning för hantering av massor och skulle se positivt på om en offentlig aktör kan lyckas med att tillhandahålla ett neutralt verktyg som alla aktörer kan nyttja. Olika initiativ har tidigare tagits fram av marknaden men lagts ner.

#### Behov av ett förenklat regelverk

Lunds kommun ser positivt på förslagen att ändra i lagstiftningen och stärka vägledningen men vill samtidigt lyfta fram att dagens regelverk är mycket komplext och resurskrävande och skapar stora utmaningar. Det är av stor vikt att framtidens regelverk utformas så att de aktörer som berörs av den enkelt kan förstå det. En farhåga är att de förändringar som föreslås inte får tillräckliga eller önskade effekter för vare sig tillsynsmyndighet eller för utövare.

2022-09-05

Diarienummer

KS 2022/0520

Låga mängdgränser för provningsplikt ställer stora krav på kommunens tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheten saknar resurser att hantera det administrativa i form av provningar och operativ tillsyn som de i många fall låga mängdgränserna innebär. I tillsynsuppdraget ingår även ett stort mått av rådgivning i tidiga skeden och det är ofta antingen oskäligt eller mycket svårt att debitera tillsynsavgift för sådant arbete.

Kopplat till gränsvärden framträder även behov av att hitta ett effektivt och avvägt sätt att hantera naturliga massor med höga bakgrundshalter. Gällande nivåer för klassning av förorenade massor innebär att till och med massor från orörd åkermark, som används för livsmedelsproduktion, ofta överskrider nivåerna för känslig markanvändning (KM) och i nästan varje fall även nivåerna för mindre än ringa risk (MRR), vilket innebär att de inte får återanvändas i exempelvis bostadsområden om de inte används inom arbetsområdet. Detta leder till onödigt hantering med negativa effekter för såväl miljö som ekonomi.

I sammanhanget är det också värt att poängtera att ett alltför krångligt regelverk, med en hög flora av regler och olika provningskoder, inte bara försvårar för en effektiv masshantering utan också riskerar att driva upp kostnader för byggherrar och entreprenadföretag. Om kostnader och priser för omhändertagande av massor blir för höga inträder också incitament för mindre seriösa aktörer att erbjuda "prisvärda" lösningar vilket riskerar göda den kriminella marknaden.

### ***Beredning***

Ärendet har beretts av kommunkontoret i samråd med tekniska förvaltningen, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen.

### ***Barnets bästa***

En barnkonsekvensanalys har inte bedömts relevant i ärendet.

### ***Ekonomiska konsekvenser***

Förslaget medför inga ekonomiska konsekvenser.

Christoffer Nilsson  
Kommundirektör

Vesna Casitovski  
Kanslichef

### **Beslutet skickas till**

För verkställighet eller motsvarande åtgärd:

Tjänsteskrivelse

7 (7)

2022-09-05

Diarienummer

KS 2022/0520

För kännedom: